


ประเทศผู้ให้รายใหม่: สาธารณรัฐเช็ก



ประเทศผู้ให้รายใหม่ :
สาธารณรัฐเช็ก

ภาคภูมิ ทิพคุณ
ศิริพร วัชวัลคุ



คำนำ

“ประเทศผู้ให้รายใหม่” หมายถึง ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ เพื่อการพัฒนาที่เกิดขึ้นใหม่ หรือ กลับมาให้ใหม่ โดยที่ประเทศเหล่านี้เป็น ประเทศกำลังพัฒนาและไม่ได้เป็นสมาชิกของกลุ่มประเทศผู้ให้เดิม ซึ่งเป็น สมาชิกของคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาภายใต้การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD-DAC) ประเทศในกลุ่มนี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แบบ ตามระยะเวลาที่เริ่มการให้ความช่วยเหลือ เพื่อการพัฒนา กล่าวคือ กลุ่มแรก เป็นประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่ ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ มาตั้งแต่ 2-3 ทศวรรษที่แล้ว แต่เพิ่งได้รับการ กล่าวถึง เนื่องจากแต่เดิมปริมาณและบทบาทของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศเหล่านี้ ยังมีน้อยหรือไม่มีความสำคัญมากนัก ในขณะที่ ปัจจุบันประเทศเหล่านี้ได้ปรับปรุงโครงการการให้ความช่วยเหลือของตน เพิ่มปริมาณเงินความช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศผู้รับ และเพิ่มสำคัญของ นโยบายความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศมากขึ้น ประเทศจีน ประเทศบราซิล และประเทศอินเดีย เป็นตัวอย่างของประเทศผู้ให้ในกลุ่มนี้ สำหรับกลุ่มที่สอง เป็นประเทศผู้ให้รายใหม่ที่เพิ่งเริ่มโครงการความช่วยเหลือ แก่ต่างประเทศในทศวรรษที่แล้ว และบทบาทของความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ เพิ่งได้รับความสำคัญในฐานะเครื่องมือของนโยบาย ต่างประเทศ ประเทศในกลุ่มนี้ เป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีระดับรายได้ ปานกลาง ซึ่งเคยเป็นประเทศผู้รับมาก่อน หรือมีทั้งสองสถานะ คือ เป็นทั้ง ผู้ให้และผู้รับในเวลาเดียวกัน ประเทศสาธารณรัฐเช็ก ประเทศมาเลเซีย และประเทศไทย เป็นตัวอย่างของประเทศในกลุ่มนี้


หนังสือเล่มเล็กเรื่อง “ประเทศผู้ให้รายใหม่ : สาธารณรัฐเช็ก” เล่มนี้เป็นการให้ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับพัฒนาการของนโยบายการเป็นผู้ให้ของประเทศสาธารณรัฐเช็ก ซึ่งถูกจัดเป็นผู้ให้รายใหม่ ที่มีลักษณะพิเศษ คือเป็นสมาชิกของ OECD แต่ยังไม่ได้อยู่ใน DAC รวมทั้งอธิบายถึงกระบวนการให้ความช่วยเหลือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ลักษณะเด่นของการเป็นผู้ให้รายใหม่ และโครงการพัฒนาของประเทศสาธารณรัฐเช็กในประเทศผู้รับ

ผู้เขียนขอขอบคุณสำนักงาน UNFPA ที่สนับสนุนการศึกษาเรื่องประเทศผู้ให้รายใหม่ และมูลนิธิเอเชียที่สนับสนุนการจัดพิมพ์โดยผ่านโครงการ Network for International Development Cooperation (NIDC) คุณสิบสกุล กิจนุกร ที่ช่วยทำต้นฉบับเป็นภาษาไทย คุณดารุณี อยู่ยงค์คุณวราพรณ จันทาพูน และคุณสุภิญญา วงสาโสม เจ้าหน้าที่ของโครงการ NIDC ที่ช่วยในการบริหารจัดการการผลิตหนังสือนี้จนสำเร็จในที่สุด ผู้เขียนหวังว่า หนังสือเล่มนี้ จะช่วยให้สังคมไทยเข้าใจเรื่องความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและประเทศผู้ให้รายใหม่เพิ่มมากขึ้น

ภาคภูมิ ทิพคุณ

ศิริพร วัชวัลลค์

กรกฎาคม 2559



สารบัญ

บทนำ	1
บทที่ 1 ภาพรวมการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของ สาธารณรัฐเช็ก	3
1. ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์	3
2. ปรัชญาและหลักการของความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ ของสาธารณรัฐเช็ก	4
3. คุณลักษณะสำคัญของการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ ของสาธารณรัฐเช็ก	6
บทที่ 2 โครงสร้างเชิงสถาบันทางนโยบายและแผนการการให้ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	13
1. โครงสร้างการประกอบสร้างนโยบายและการดำเนิน นโยบาย	13
2. ความท้าทายเชิงสถาบัน	22
บทที่ 3 รูปแบบการให้ความช่วยเหลือ (Aid modalities) และกระบวนการส่งมอบความช่วยเหลือ	23
1. รูปแบบการให้ความช่วยเหลือ	23
2. กระบวนการส่งมอบความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	29
บทที่ 4 ประสิทธิผลของโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ของสาธารณรัฐเช็ก	33
บทสรุป	35
บรรณานุกรม	37

บทนำ

สาธารณรัฐเช็กเข้าเป็นสมาชิก OECD ตั้งแต่วันที่ 21 ธันวาคม 1995 ถึงแม้ว่าสาธารณรัฐเช็กจะไม่ได้เป็นสมาชิก DAC แต่ก็ประเทศแรกที่อยู่นอกกลุ่ม DAC ที่ได้รับรองขอให้ DAC ทำการทบทวนเป็นกรณีพิเศษในประเด็นการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ นอกจากนี้ สาธารณรัฐเช็กยังได้ลงนามในคำประกาศปารีส (Paris Declaration) และแผนปฏิบัติการอัครา (Accra Agenda for Action) อีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าสาธารณรัฐเช็กเป็นประเทศผู้ให้รายใหม่ที่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติของ OECD-DAC เพื่อการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ

สาธารณรัฐเช็กเป็นประเทศที่มีอัตราส่วนระหว่างความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการต่อรายได้มวลรวมประชาชาติ (ODA/GNI) สูงที่สุด (0.13% ในปี 2010) ในบรรดา 4 ประเทศยุโรปตอนกลาง หรือ European Visegrad 4 group อันประกอบด้วยประเทศโปแลนด์ ฮังการี และสาธารณรัฐสโลวัก (Czech MFA, 2011) ด้วยความที่สาธารณรัฐเช็กเคยเป็นประเทศคอมมิวนิสต์มาก่อน จึงทำให้มีประสบการณ์การพัฒนามาจากประเทศที่มีรายได้ต่ำและระบบเศรษฐกิจที่ควบคุมโดยส่วนกลางมาเป็นระบบเศรษฐกิจเสรี อีกทั้งการที่สาธารณรัฐเช็กเป็นสมาชิกประชาคมยุโรป (EU) ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของสาธารณรัฐเช็กได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางยุทธศาสตร์ของการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของประชาคมยุโรปด้วย ในขณะนี้ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็กโดยส่วนใหญ่ได้ดำเนินการตามมาตรฐานและแนวทางของ OECD-DAC ความโดดเด่นของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของสาธารณรัฐเช็กอยู่ที่การเน้นไปยังประเทศต่างๆ ในยุโรปตะวันออกที่อยู่ในช่วงการเปลี่ยนแปลงพัฒนา เช่นเดียวกับประเทศในทวีปเอเชียที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสาธารณรัฐเช็ก เช่น อัฟกานิสถานและเวียดนาม เป็นต้น กรณีศึกษาของสาธารณรัฐเช็กจึงเป็นประโยชน์ต่อประเทศผู้ให้รายใหม่ที่ต้องการนำเอาหลักการและแนวทางของ OECD-DAC มาปรับใช้กับนโยบาย

ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการและปฏิรูปยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือของตนให้มีความเหมาะสมสอดคล้องต่อไป

หนังสือนี้แบ่งออกเป็นสี่บทใหญ่ๆ โดยบทแรกเป็นภาพรวมการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของสาธารณรัฐเช็ก โดยเน้นไปที่จำนวนและสัดส่วนของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ รวมถึงจำแนกให้เห็นพื้นที่และสาขาของการให้ความช่วยเหลือด้วย บทที่สองเป็นกลไกเชิงสถาบันของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของสาธารณรัฐเช็ก โดยต้องการชี้ให้เห็นถึงผู้มีส่วนได้เสียหลักที่เกี่ยวข้องกับนโยบายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ ทิศทางการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ และการนำเอานโยบายไปปฏิบัติสำหรับบทที่สามเน้นไปที่รูปแบบการให้ความช่วยเหลือและกระบวนการส่งมอบความช่วยเหลือ ส่วนบทที่สี่เป็นการอภิปรายในประเด็นประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ และสุดท้ายเป็นบทสรุปของหนังสือ

บทที่ 1

ภาพรวมการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของ สาธารณรัฐเช็ก

1. ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์

ก่อนปี 1989 สาธารณรัฐเช็กโกสโลวาเกียเป็นประเทศผู้ให้รายสำคัญ แต่การให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการของเช็กโกสโลวาเกียเกิดจากแรงจูงใจทางการเมืองและอิทธิพลของการแบ่งแยกเป็นสองค่ายในระดับโลก (ค่ายประชาธิปไตยกับคอมมิวนิสต์) ระบบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในปัจจุบันของสาธารณรัฐเช็กถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 1995 เมื่อสาธารณรัฐเช็กได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก OECD สาธารณรัฐเช็กจึงเป็นประเทศที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่านประเทศแรกในทวีปยุโรปตอนกลางและตะวันออกที่ได้มีนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศขึ้นมาใหม่ (Sladkova, 2011)

การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในช่วง 12 ปีแรกของสาธารณรัฐเช็ก ยังมีลักษณะแตกกระจายและขาดการดำเนินงานที่เป็นระบบ รวมทั้งยังขาดความครอบคลุมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน จนกระทั่งในปี 2004 การที่สาธารณรัฐเช็กเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปได้นำความเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบบ ODA ของประเทศ แต่ความพยายามอย่างสำคัญของประเทศในการขยายระบบการให้ ODA เพื่อที่จะเป็นประเทศผู้ให้ที่ก้าวหน้าได้เกิดขึ้นในปี 2007 เมื่อมีการทบทวนครั้งที่ 1 โดย DAC ในฐานะประเทศในยุโรปกลางและอดีตคอมมิวนิสต์ สาธารณรัฐเช็กเป็นประเทศที่มีบทบาทมากในกลุ่มประเทศในคาบสมุทรบอลข่าน ประเทศผู้รับของสาธารณรัฐเช็กคือประเทศในกลุ่มบอลข่านและประเทศเยเมน อังโกล่า เวียดนาม และแซมเบีย และเมื่อสาธารณรัฐเช็กได้เข้าร่วมในปฏิบัติการทางทหารในอัฟกานิสถาน ความช่วยเหลือของสาธารณรัฐเช็กก็ได้ถูกกำหนดทิศทางไปยังการฟื้นฟูบูรณะในช่วงหลังความขัดแย้งในภูมิภาค

มูลค่าการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและสัดส่วนการให้ความช่วยเหลือต่อรายได้มวลรวมประชาชาติของสาธารณรัฐเช็กได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยการเพิ่มขึ้นของงบประมาณการพัฒนาที่ให้แก่สหภาพยุโรป และการฟื้นฟูบูรณะหลังความขัดแย้งในอู่ฟกานิสถาน รูปแบบการให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการให้เงินให้เปล่า (Grant Aid) ทั้งยังได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อดำเนินนโยบายในเรื่องนี้ กล่าวคือ Czech Development Agency (CZDA) ในปี 2008 และได้มีการปรับโครงสร้างขององค์กรร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศในปี 2010

ในปัจจุบัน สาธารณรัฐเช็กมีความพยายามที่จะคงปริมาณการให้ความช่วยเหลือแบบทวิภาคีเอาไว้จากหลายปีที่ผ่านมา ควบคู่ไปกับการเพิ่มปริมาณการให้ความช่วยเหลือแบบพหุภาคี ในปี 2001 กระทรวงการต่างประเทศของสาธารณรัฐเช็กได้ยืนยันถึงความสอดคล้องของการให้ความช่วยเหลือของประเทศว่ามีประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติการอัครา และเริ่มดำเนินการเพื่อเข้าสู่มาตรฐานความโปร่งใสในการให้ความช่วยเหลือระดับนานาชาติ (International Aid Transparency Initiative Standards: IATI) นอกจากนี้ ยังมีการเริ่มต้นดำเนินการตามยุทธศาสตร์ให้ทุนการศึกษาของรัฐบาลและความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการในระดับพหุภาคีตั้งแต่ปี 2012 เป็นต้นมาด้วย

2. ปรัชญาและหลักการของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็ก

2.1 ปรัชญาการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

รัฐบาลของสาธารณรัฐเช็กมองว่าการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศมีฐานะเป็นทั้งเครื่องมือการพัฒนาและนโยบายการต่างประเทศไปพร้อมกัน กล่าวคือ ในด้านหนึ่งการให้ความช่วยเหลือเป็นไปเพื่อบรรลุประโยชน์สาธารณะในระดับโลก อาทิเช่น การลดความยากจน สร้างความมั่นคง และความเจริญรุ่งเรือง เป็นต้น โครงการความช่วยเหลือมุ่งเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศยากจนและด้อยพัฒนาและการบรรลุ

เป้าหมายสหัสวรรษการพัฒนา (Millennium Development Goals: MDGs) ขององค์การสหประชาชาติ โดยมีประเด็นการพัฒนาที่สำคัญประกอบด้วย การสร้างธรรมาภิบาล ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน การฉีกประเทศกำลังพัฒนาเข้ากับการค้าระหว่างประเทศ การพัฒนาทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยผ่านความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาสาธารณรัฐเช็กตั้งเป้าที่จะประกันความมั่นคงทั้งในระดับโลก ภูมิภาค และประเทศ ป้องกันการเกิดปัญหาการบังคับพลัดถิ่น รักษาสภาพแวดล้อม ปกป้องสิทธิมนุษยชน และสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบการปกครองโดยกฎหมาย (OECD, 2011) ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง การให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศก็เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายการต่างประเทศของสาธารณรัฐเช็กด้วย กล่าวคือ ถึงแม้ว่าการให้ความช่วยเหลือจะมุ่งไปยังประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย แต่สาธารณรัฐเช็กก็มีกลุ่มประเทศเป้าหมายหลักเป็นประเทศที่มีความใกล้ชิดกันทางภูมิศาสตร์และวัฒนธรรมอันจะเป็นประโยชน์ต่อการเมืองและเศรษฐกิจของสาธารณรัฐเช็กเอง (MFA, 2011)

2.2 หลักการของการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ

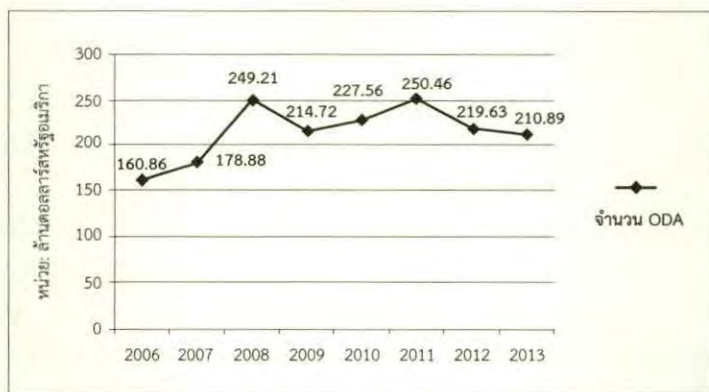
แผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็กปี 2010-2017 จะอยู่บนพื้นฐานของฉันทามติยุโรปว่าด้วยการพัฒนา (European Consensus on Development) ปฏิญญาปารีสว่าด้วยประสิทธิผลการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Paris Declaration on Aid Effectiveness) และแผนปฏิบัติการอักครา (The Accra Agenda for Action) หลักการสำคัญของการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของสาธารณรัฐเช็กดังกล่าวมี 5 ประการ ได้แก่ (1) กระบวนการพัฒนาที่เน้นการสร้างความเป็นเจ้าของในกระบวนการประชาธิปไตยของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ (2) การสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนกับประเทศผู้รับความช่วยเหลือ (3) การสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบของประเทศภาคีหุ้นส่วน (4) การเพิ่มความสามารถของผู้เข้าร่วมการพัฒนาในประเทศภาคีหุ้นส่วน (5) การสร้างความโปร่งใสของนโยบายความร่วมมือในการพัฒนา (MFA, 2011)

3. คุณลักษณะสำคัญของการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของ สาธารณรัฐเช็ก

3.1 จำนวนและสัดส่วนของความช่วยเหลือ

การให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของสาธารณรัฐเช็กมีมูลค่าสูงถึง 250.46 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2011 นับว่าเพิ่มขึ้น 2.3% เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2010 ทั้งนี้ มูลค่าการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2002 ก่อนที่จะลดลงช่วงสั้นๆ ในปี 2009 เนื่องมาจากเศรษฐกิจของประเทศที่ตกต่ำลง แต่ก็กลับคืนสู่สภาพปกติที่มีการเติบโตอย่างต่อเนื่องอีกครั้งในปี 2010 ดังแสดงในรูปที่ 1

รูปที่ 1 จำนวนความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของสาธารณรัฐเช็กระหว่างปี 2006-2013



แหล่งข้อมูล MFA (2014b)

อัตราส่วนระหว่างมูลค่าการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา
 อย่างเป็นทางการต่อรายได้มวลรวมประชาชาติ (ODA/GNI) ของสาธารณรัฐ
 เช็กนับตั้งแต่ปี 2003 ถึง 2013 โดยภาพรวมมีทิศทางการเติบโตที่ยังไม่แน่ชัด
 นัก (รูปที่ 2) ในปี 2006 อัตราส่วนของ ODA/GNI เพิ่มขึ้นจากปี 2005
 เป็น 0.120% และลดลงเท่ากับ 0.110% ในปีต่อมา และได้เพิ่มขึ้นอีกครั้ง
 ในปี 2008 แต่นับตั้งแต่ปี 2010-2013 อัตราส่วนระหว่างมูลค่าการให้ความ
 ช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการต่อรายได้มวลรวมประชาชาติ
 (ODA/GNI) ของสาธารณรัฐเช็กได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง

รูปที่ 2 อัตราส่วนระหว่างความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการต่อ
 รายได้มวลรวมประชาชาติ (ODA/GNI) ของสาธารณรัฐเช็ก ปี 2005-2013



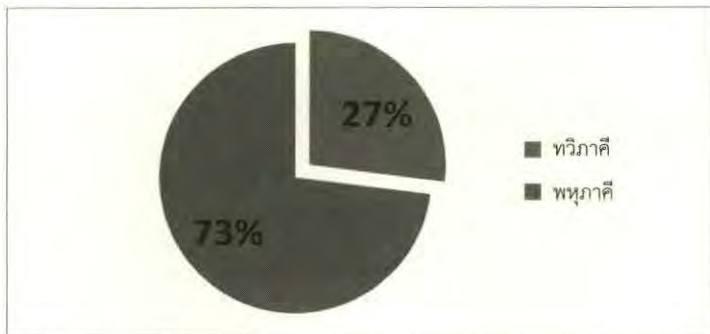
แหล่งข้อมูล MFA (2014a)

3.2 แนวโน้มของการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาจากภาพรวมทั้งหมดจะเห็นได้ว่าความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของสาธารณรัฐเช็กกำลังเติบโตขึ้น แต่อัตราการเติบโตเชิงซีกว่าที่ควรจะเป็น กล่าวคือ รัฐบาลได้วางเป้าหมายอัตราส่วนความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการต่อรายได้มวลรวมประชาชาติเอาไว้ที่ 0.33% ในปี 2015 ซึ่งก็ยังไม่บรรลุเป้า กระนั้นก็ดี สาธารณรัฐเช็กเป็นประเทศที่มีความกระตือรือร้นที่จะเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนามากกว่าประเทศอื่นเมื่อเปรียบเทียบกับ 4 ประเทศในเขตยุโรปตอนกลาง โดยที่สาธารณรัฐเช็กมีอัตราส่วนความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการต่อรายได้มวลรวมประชาชาติสูงสุด โดยการปรับโครงสร้างยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือ สาธารณรัฐเช็กพยายามตอบสนองต่อมาตรฐานของ OECD-DAC อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรความช่วยเหลือทั้งหมดก็ไม่ได้มุ่งตรงไปยังประเทศพัฒนาน้อยที่สุดตามที่ OECD-DAC ได้ให้การส่งเสริมเอาไว้ ความช่วยเหลือของสาธารณรัฐเช็กยังคงกระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มประเทศบอลข่าน (Balkan Countries) และภูมิภาคที่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองที่ใกล้ชิดกัน เช่น ประเทศอัฟกานิสถาน

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของสาธารณรัฐเช็กมุ่งเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือในระดับพหุภาคีเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือกับสหภาพยุโรป จากรูปที่ 3 แสดงให้เห็นว่าความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการในระดับพหุภาคีมีอัตราส่วนที่สูงถึงร้อยละ 73 เมื่อเทียบกับความช่วยเหลือในระดับทวิภาคีที่มีอัตราส่วนร้อยละ 27 ในปี 2013 ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่าสาธารณรัฐเช็กรักษาสันติสัมพันธ์กับแนวทางการร่วมมือในการพัฒนาร่วมกับประชาคมยุโรป และเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรพหุภาคี (MFA, 2013)

รูปที่ 3 สัดส่วนระหว่างการให้ความช่วยเหลือระดับทวิภาคีกับพหุภาคีในปี 2013



แหล่งข้อมูล MFA (2014b)

3.3 การกระจายตัวของการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศในภูมิภาค

สาธารณรัฐเช็กให้ความช่วยเหลือไปยังพื้นที่ที่ถูกระบุในแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือในการพัฒนาของตน โดยได้มีการจัดแบ่งกลุ่มประเทศผู้รับออกเป็นสามกลุ่มใหญ่ ประกอบด้วย (1) กลุ่มประเทศที่มีแผนงานพัฒนา (programme countries) เป็นกลุ่มประเทศที่มีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดและรับความช่วยเหลือมากที่สุด ประกอบด้วย 5 ประเทศคือ ประเทศอัฟกานิสถาน บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา เอธิโอเปีย มอลโดวา และมองโกเลีย (2) กลุ่มประเทศที่มีโครงการพัฒนา (project countries) เป็นกลุ่มประเทศที่สาธารณรัฐเช็กให้ความช่วยเหลือในระยะยาว และความร่วมมือวางอยู่บนโครงการมากกว่าแผนงานซึ่งประกอบด้วย 5 ประเทศเช่นกัน ได้แก่ ประเทศจอร์เจีย กัมพูชา โคอโซโว ปาเลสไตน์ และเซอร์เบีย (3) ประเทศสิ้นสุดความช่วยเหลือ (phase out) คือ กลุ่มประเทศที่สาธารณรัฐเช็กได้ให้ความช่วยเหลือมาระยะหนึ่งแล้ว และกำลังจะสิ้นสุดการให้ความช่วยเหลือ

เนื่องจากมีระดับการพัฒนาเพิ่มขึ้น (graduation) ประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ เยเมน เวียดนาม และแซมเบีย

เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนมูลค่าความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็กในรูปแบบทวิภาคี (ตารางที่ 1) พบว่าประเทศในทวีปยุโรปเป็นพื้นที่ที่ได้รับความช่วยเหลือมากที่สุดคิดเป็น 38.7% ของความช่วยเหลือระดับทวิภาคีทั้งหมด เนื่องจากภูมิภาคดังกล่าวมีความสำคัญต่อนโยบายการต่างประเทศของสาธารณรัฐเช็ก นอกจากนี้แล้วภูมิภาคเอเชียและตะวันออกกลางก็เป็นประเทศผู้รับของสาธารณรัฐเช็กที่สำคัญอีกภูมิภาคหนึ่งด้วย รวมมูลค่าความช่วยเหลือทั้งหมด 17.81 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 31.4 ของมูลค่าความช่วยเหลือทั้งหมด ตามด้วยมูลค่าความช่วยเหลือในทวีปแอฟริกาคิดเป็น 7.09 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ร้อยละ 12.34) และทวีปอเมริกา 1.44 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ร้อยละ 2.5) ตามลำดับ

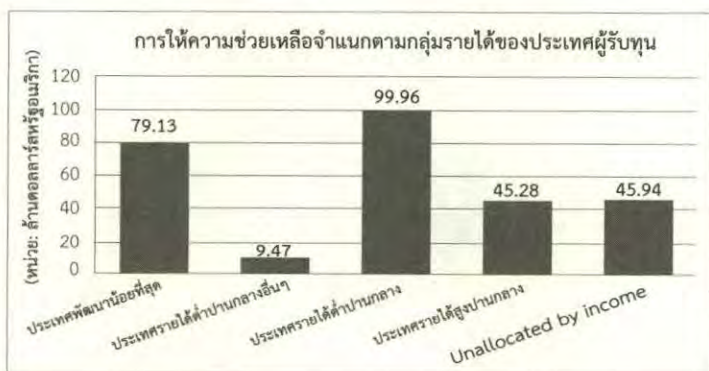
ตารางที่ 1 การให้ความช่วยเหลือระดับทวิภาคีจำแนกตามภูมิภาค ปี 2013

ภูมิภาค	มูลค่าความช่วยเหลือ (หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)	อัตราส่วนของ ความช่วยเหลือ (หน่วย: ร้อยละ)
ทวีปยุโรป	21.96	38.7
ทวีปแอฟริกา	7.09	12.34
ทวีปอเมริกา	1.44	2.5
ทวีปเอเชียและ ตะวันออกกลาง	17.81	31.4
โอเชียเนีย	0	0.0
รวม	56.81	100%

แหล่งข้อมูล MFA (2014a)

สาธารณรัฐเช็กมุ่งให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาแก่ประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางขั้นต่ำ (Lower middle income) มากที่สุดเป็นอันดับแรก ส่วนประเทศพัฒนาน้อยที่สุดได้รับความช่วยเหลือรองลงมา ซึ่งสวนทางกับยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือของ OECD ที่เน้นไปยังประเทศพัฒนาน้อยที่สุดเป็นลำดับแรก (รูปที่ 4)

รูปที่ 4 การให้ความช่วยเหลือจำแนกตามกลุ่มรายได้ของประเทศผู้รับทุน ปี 2013



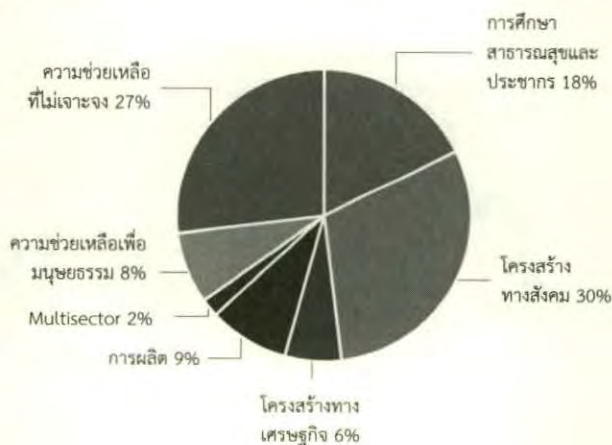
แหล่งข้อมูล MFA (2014b)

3.4 สาขาการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

จากรายงานล่าสุดของ OECD ที่ระบุถึงสถิติรายสาขาของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็กในปี 2013 (รูปที่ 5) พบว่าการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็กจะมุ่งเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาโครงสร้างทางสังคม โดยมีสัดส่วนร้อยละ 30 รองลงมาคือ การให้ความช่วยเหลือที่ไม่เฉพาะเจาะจงสาขา มีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 27 การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในด้านการศึกษา สาธารณสุข และการพัฒนาประชากรที่มีสัดส่วนรวมกันเท่ากับร้อยละ

18 การให้ความช่วยเหลือในสาขาการผลิต (ร้อยละ 9) การให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม (ร้อยละ 8) การพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (ร้อยละ 6) และการให้ความช่วยเหลือด้าน Multisector ที่มีสัดส่วนร้อยละ 2 จากการให้ความช่วยเหลือทั้งหมด ตามลำดับ (OECD, 2015)

รูปที่ 5 การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในสาขาต่างๆ ของสาธารณรัฐเช็ก ปี 2013



แหล่งข้อมูล OECD (2015)

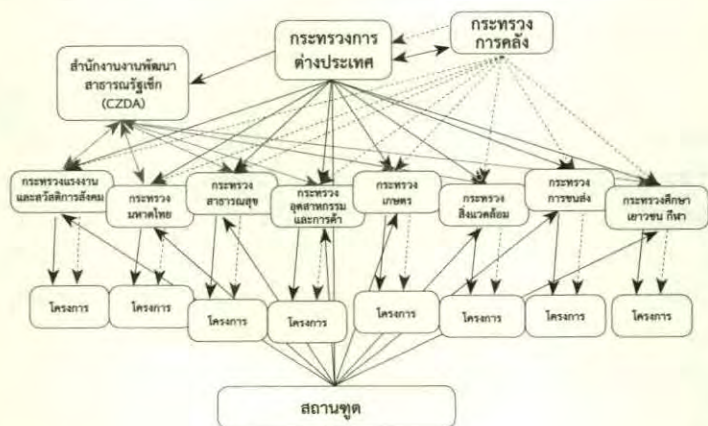
บทที่ 2

โครงสร้างเชิงสถาบันของนโยบายและแผนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

1. โครงสร้างการประกอบสร้างนโยบายและการดำเนินนโยบาย

ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็กในช่วงก่อนปี 2010 มีลักษณะการดำเนินงานที่กระจายอยู่ตามกระทรวงต่างๆ มากกว่า 10 กระทรวง ซึ่งแต่ละกระทรวงมีโครงการและงบประมาณเป็นของตัวเอง (OECD, 2007) จากรูปที่ 6 แสดงให้เห็นว่าแต่ละกระทรวงมีการจัดการและงบประมาณภายใต้โครงการของตัวเองโดยได้รับเงินงบประมาณจากกระทรวงการคลัง ทั้งนี้กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็ก (Czech Development Agency: CZDA) มีบทบาทเป็นเพียงผู้ประสานงานเท่านั้น แต่ปราศจากอำนาจสั่งการเพื่อกำกับดูแลโครงการของ 9 กระทรวงที่เกี่ยวข้อง ภายใต้โครงสร้างการทำงานเช่นนี้ระบบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็กจึงมีลักษณะแตกกระจายและขาดการประสานงาน โดยข้อเท็จจริงแล้ว กระทรวงการต่างประเทศในฐานะผู้กำหนดดำเนินการ และประสานงานนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศได้รับงบประมาณคิดเป็นเพียงร้อยละ 10 ของงบประมาณเพื่อการพัฒนาทั้งหมด งบประมาณส่วนที่เหลือถูกกระจายออกไปยังกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (OECD, 2007)

รูปที่ 6 โครงสร้าง ODA ของสาธารณรัฐเช็ก ลูกศรเส้นทึบแสดงเส้นทางการจัดการและดำเนินงานโครงการ ส่วนลูกศรเส้นประแสดงการไหลเวียนงบประมาณ



แหล่งข้อมูล Sladkova (2011, p.3)

ปัจจุบันสาธารณรัฐเช็กมีโครงสร้างการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาโดยพระราชบัญญัติความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม กฎหมายฉบับนี้เริ่มมีผลบังคับใช้ในปี 2010 โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาการกระจกระยะยาวและขาดการประสานงานโครงการที่เป็นมาก่อนหน้านี้ สาระสำคัญของกฎหมายมีดังนี้

หนึ่ง ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาควรเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ โดยการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ การให้ผู้เชี่ยวชาญ การให้ทุนการศึกษาของรัฐบาลเพื่อศึกษาต่อยังมหาวิทยาลัยในสาธารณรัฐเช็ก การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ต่างประเทศ การสนับสนุนทางการเงิน

แก่สถาบันในต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ และการให้สินเชื่อเพื่อการส่งออก

สอง การให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมควรเป็นไปเพื่อบรรลुวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ โดยการบริจาคสิ่งของที่จำเป็นไปยังพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ มีส่วนร่วมในปฏิบัติการช่วยชีวิตโดยการส่งผู้ค้นหาและช่วยชีวิต หรือผู้เชี่ยวชาญพร้อมกับเครื่องมือที่จำเป็นที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติระบบการช่วยชีวิตแบบบูรณาการ การบริจาคเงินให้ต่างประเทศ การสนับสนุนทางการเงินให้กับองค์การระหว่างประเทศ และโครงการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม

สาม กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้มีบทบาทหลักในความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม โดยมีอำนาจตามกฎหมาย ได้แก่ (1) นำเสนอร่างยุทธศาสตร์ ร่างหลักการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและการประเมินผลให้กับรัฐบาล (2) จัดเตรียมแผนความร่วมมือเพื่อการพัฒนาประจำปีและส่งให้รัฐบาลเพื่ออนุมัติ (3) ตัดสินใจในการบริจาคเงินให้กับต่างประเทศตามวงเงินที่รัฐบาลกำหนดเอาไว้ (4) ให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่สถาบันต่างประเทศที่สอดคล้องกับหลักการความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (5) ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลที่มีหน้าที่ให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (6) สนับสนุนหน่วยงานของสาธารณรัฐเช็กในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับโครงการพัฒนาภายใต้กรอบความร่วมมือเพื่อพัฒนากับองค์กรผู้ให้ทุนรายอื่นๆ ที่สอดคล้องกับกฎหมายของประชาคมยุโรป (7) ประเมินผลการดำเนินงานของโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ากระทรวงการต่างประเทศของสาธารณรัฐเช็กมีการดำเนินการที่ค่อนข้างกว้างขวาง ครอบคลุมในทุกขั้นตอนของความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศ อันได้แก่ การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การประสานงาน การติดตามและประเมินผลงาน

นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังมีหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บข้อมูลจากกระทรวงต่างๆ และรายงานข้อมูลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็กส่งให้กับประชาคมยุโรป OECD และองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ อีกด้วย

สี่ CZDA เป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการของความร่วมมือเพื่อการพัฒนา อำนาจหน้าที่ของ CZDA ภายใต้กฎหมายใหม่ ได้แก่ (1) รับผิดชอบในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่สอดคล้องกับแผนการความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (2) รับผิดชอบในการดำเนินงานโครงการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมตามคำร้องขอจากกระทรวงการต่างประเทศ และ (3) ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่หน่วยงานต่างๆ ในสาธารณรัฐเช็กที่สอดคล้องกับแผนความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (CZDA, 2012)

ภารกิจหลักของ CZDA คือ การกำหนด วางแผน ดำเนินการและติดตามโครงการภายในประเทศภาคี ให้ทุนสนับสนุน NGOs และจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ด้าน ODA ของรัฐ ทั้งนี้ควรกล่าวเอาไว้ด้วยว่า Czech Development Agency ภายใต้การดูแลของกระทรวงการต่างประเทศถูกยกเลิกไปภายใต้กฎหมายฉบับใหม่ที่กล่าวมาแล้ว CZDA จึงมีบทบาทที่เป็นอิสระและมีอำนาจมากกว่าเดิมในการดำเนินนโยบายให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ถึงแม้ว่า CZDA จะยังคงต้องรายงานและกำกับโดยกระทรวงการต่างประเทศอยู่ก็ตาม

ภายใต้โครงสร้างการทำงานในปัจจุบันดังที่แจกแจงในรูปที่ 7 แสดงให้เห็นว่าเมืองค็ปรทึชเกิดขึ้นมา คือ สภาความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศของสาธารณรัฐเช็ก (Czech Council on International Development Cooperation: CIDC) สภา CIDC เป็นหน่วยงานที่ปรึกษา ระหว่างกระทรวง ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ และมีบทบาทเพื่อสร้างความมั่นใจว่ามีการประสานงานที่ดีในด้านยุทธศาสตร์ และบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบาย สภา CIDC มีภารกิจหลักคือ การเตรียมการที่เกี่ยวข้องกับ ข้อกฎหมาย การออกแบบโครงการ การวางแผนประจำปี และการประเมิน

ผลงานของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา สภา CIDC มีเวที 3 เวทีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- (1) เวทีความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (Czech Forum for Development Cooperation: FoRS)
- (2) เวทีสำหรับหน่วยงานเอกชนที่ทำงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา
- (3) สหภาพของเมืองและเทศบาลของสาธารณรัฐเช็ก

เวทีเหล่านี้ถูกคาดหวังให้เป็นเวทีร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสียสำคัญๆ ในกระบวนการพัฒนานโยบาย ประกอบด้วย NGOs ภาคประชาสังคม นักวิชาการ หน่วยงานรัฐระดับท้องถิ่น และภาคเอกชน ตัวแทนของกลุ่มต่างๆ จะได้รับอนุญาตให้เข้าไปมีส่วนร่วมในคณะทำงานของสภา CIDC ที่มีอยู่หลายคณะตามหัวข้อที่แตกต่างกันออกไป ผู้แทนขององค์กรได้รับการคาดหวังให้ตั้งคำถามในประเด็นการพัฒนาตลอดจนให้ข้อมูลแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (Sladkova, 2011)

รูปที่ 7 กรอบเชิงสถาบันของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็ก ตั้งแต่ปี 2010



แหล่งข้อมูล: Sladkova (2011, p.4)

โดยปกติแล้วกระทรวงการต่างประเทศจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ริเริ่มจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ ODA จากนั้นจึงจัดส่งให้กับรัฐบาลอนุมัติต่อไป ในขณะที่กระทรวงอื่นๆ ด้วยนโยบายและยุทธศาสตร์ของตัวเองสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างนโยบายได้สองช่องทาง โดยทางแรกกระทรวงร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศโดยตรง ส่วนช่องทางที่สองกระทรวงผลักดันนโยบาย ODA ผ่าน CIBC

CIBC จัดตั้งการทำงานคณะต่างๆ ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเชิงนโยบายต่อประเด็นเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ คณะทำงานจะสร้างช่องทาง/กรอบการทำงานเพื่อให้ภาคเอกชนหรือ NGOs สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างนโยบายได้ในฐานะที่ปรึกษา การตัดสินใจของ CIBC และคณะทำงาน ร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศจะถูกส่งไปยัง CIBC ซึ่งจะเป็นผู้สร้างยุทธศาสตร์การดำเนินงานและเป็นหน่วยงานที่ดำเนินโครงการด้วย กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับระบบ ODA นี้มีดังนี้

- กระทรวงมหาดไทย ร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศ ทำหน้าที่ประสานงานด้านความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ดำเนินโครงการเกี่ยวกับการอพยพและความปลอดภัยในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน (transition countries)
- กระทรวงศึกษาธิการ เยาวชน และกีฬา ทำหน้าที่ให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนจากประเทศกำลังพัฒนา
- กระทรวงสาธารณสุข ให้บริการด้านสุขภาพแก่นักเรียนจากประเทศกำลังพัฒนา
- กระทรวงการคลัง ให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคเรื่องการจัดทการการเงินภาครัฐในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศในระยะเปลี่ยนผ่าน
- กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า “ความช่วยเหลือเพื่อการค้า” เป็นโครงการที่นำไปสู่การพัฒนาทักษะที่เกี่ยวข้องกับการค้าของประเทศกำลังพัฒนา

กระทรวงที่เกี่ยวข้องเหล่านี้จะจัดเตรียมโครงการความร่วมมือด้านการพัฒนาของตนเองให้กับประเทศผู้รับตามลำดับความสำคัญ และจะดำเนินโครงการตามที่ระบุภายใต้กรอบการพัฒนาและรับผิดชอบในการใช้งบประมาณเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งจัดทำโครงสร้างองค์กรเพื่อให้การดำเนินการความร่วมมือเพื่อการพัฒนา มีความสอดคล้องกันในระดับกรมและระหว่างกรม โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการยกระดับคุณภาพและการจัดกิจกรรมด้านการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (MFA, 2010) กระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบในการพัฒนาและประสานงานการจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เอกสารสำคัญ 3 ฉบับที่แสดงถึงนโยบายยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการของ ODA ของสาธารณรัฐเช็ก ประกอบด้วย

1. แนวคิดของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในระยะกลาง ซึ่งให้รายละเอียดของหลักการ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์สำหรับการทำงานในระยะเวลา 5 ปี
2. แผนงานประจำปีและร่างงบประมาณสำหรับโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนา
3. งบประมาณสำหรับภาพรวมของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในระยะกลาง สำหรับระยะเวลา 2 ปี

เอกสารเหล่านี้เตรียมโดยกระทรวงการต่างประเทศ จากนั้นนำเสนอใน CIDC เพื่อพิจารณาและรวมเข้ากับแผนของกระทรวงอื่นๆ จากนั้นจึงนำเสนอรัฐบาลเพื่ออนุมัติ

ในทางปฏิบัติ กระทรวงการต่างประเทศได้ทำการจัดตั้งกลไกในการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยที่ตัวแสดงหลักในกลไกเหล่านี้ จะทำหน้าที่แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ประสพการณ์ และสร้างยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือที่มีเอกภาพ กลไกเหล่านี้ประกอบด้วย

(1) The Departmental Coordination Group (DCG) จัดตั้งโดยกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อดำเนินงานในระดับพื้นฐานของกระบวนการการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็ก หน้าที่หลักของ DCG คือ การพัฒนารอบทางยุทธศาสตร์สำหรับผู้แทนของสาธารณรัฐเช็กในการเจรจาและประสานงานร่วมกับคณะทำงานแห่งสหภาพยุโรปในการพัฒนาความร่วมมือ โดยให้ความสำคัญแก่ประเด็นทางกฎหมาย

(2) The Interdepartmental Working Group (IWG) เป็นสื่อกลางสำหรับผู้แทนจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ เพื่อทำการอภิปรายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนา การดำเนินงานของ IWG จะอยู่ภายใต้การจัดการของกระทรวงการต่างประเทศ โดยแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับอธิบดีกรม ที่จะมีการจัดประชุมทุกๆ 3 เดือน และระดับรัฐมนตรีช่วย ที่จะมีการจัดประชุมปีละครั้ง กิจกรรมหลักของ IWG คือ การทำงานเชิงปฏิบัติการ และงานที่เกี่ยวข้องกับกรอบแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ นอกจากนั้น ยังทำหน้าที่หารือกับสหภาพยุโรปและกองทุนเพื่อการพัฒนาของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็ก ก่อนที่จะนำเสนอให้รัฐบาลพิจารณา

(3) The Council for Development Cooperation (CDC) ถูกจัดตั้งขึ้นและสมาชิกถูกแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สมาชิก CDC ได้แก่ ตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา หน่วยงานภาคเอกชน สภาหอการค้า ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน หน้าที่หลักของ CDC คือ การให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นพื้นฐานของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็ก

(4) The Development Centre (DC) ถูกจัดตั้งและดำเนินงานโดยกระทรวงการต่างประเทศ ภายใต้สถาบันความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อเป็นหน่วยงานสนับสนุนที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในด้านความร่วมมือ

เพื่อการพัฒนา ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กระทรวงการต่างประเทศ และประสานงานกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับกิจกรรมการพัฒนา

(5) The Expert Committee (EC) ถูกจัดตั้งขึ้นในลักษณะเป็นเวทีเฉพาะกิจ โดยสมาชิกได้รับการแต่งตั้งจากอธิบดีกรมที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในกระทรวงการต่างประเทศ และโดยการร้องขอจากกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจะส่งตัวแทนมาร่วมด้วย หน่วยที่รับผิดชอบเรื่องการเตรียมความพร้อมในการดำเนินนโยบายความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีต่างประเทศ (MFA, 2010)

ถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินงานตามกลไกเหล่านี้แล้ว แต่ก็ยังขาดหลักฐานปรากฏที่แน่ชัดว่าหน่วยงานเหล่านี้มีส่วนช่วยในการสร้างหรือกำหนดแนวทางของนโยบายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ทั้งยังไม่มีข้อมูลว่าการทำหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้มีผลต่อแผนการดำเนินงาน ยุทธศาสตร์ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาอย่างไร นอกจากนี้ ยังดูเหมือนว่าบทบาทและภารกิจของหน่วยงานเหล่านี้มีความทับซ้อนกันด้วย (Sladkova, 2011)

ในด้านการดำเนินนโยบาย Czech Development Agency (CZDA) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการดำเนินนโยบายและรับผิดชอบการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ซึ่งรวมถึงการระบุถึงโครงการที่เหมาะสม การประกาศหาผู้แข่งขัน การทำข้อตกลงและการติดตามผลการดำเนินโครงการ CZDA จะทำการวิเคราะห์ข้อเรียกร้องจากประเทศผู้รับ ดำเนินโครงการและติดตามผลโครงการที่เป็นลักษณะทวิภาคี ในเวลาเดียวกันก็ให้เงินทุนให้เปล่าแก่ NGOs ในประเทศผู้รับ และ NGOs ในสาธารณรัฐเช็กเองเพื่อการดำเนินโครงการ นอกจากนี้ CZDA ยังให้การสนับสนุนบุคลากรของสาธารณรัฐเช็กในการมีส่วนร่วมในการดำเนินความร่วมมือเพื่อพัฒนาร่วมกับประเทศผู้ให้รายอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหภาพยุโรป และการจัดเตรียมรายงานเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (CZDA, 2012)

2. ความท้าทายเชิงสถาบัน

ภายหลังจากที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมในปี 2010 อาจกล่าวได้ว่าระบบความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็กอยู่ในช่วงเปลี่ยนแปลงและอาจเป็นการเร็วเกินไปที่จะกล่าวว่า ระบบใหม่นี้มีประสิทธิภาพที่จะแก้ปัญหาการแตกกระจายและขาดการประสานงานของระบบ ODA ของสาธารณรัฐเช็ก ในขณะนี้ ความท้าทายในเชิงสถาบันที่ปรากฏขึ้นมีดังนี้ (1) กระบวนการที่เกี่ยวข้องยังมีบทบาทและความรับผิดชอบที่ขาดความชัดเจนในขอบเขตการทำงาน กระบวนการต่างประเทศไม่ได้มีความรับผิดชอบเพียงลำพังผู้เดียวในการวางนโยบายความร่วมมือเพื่อการพัฒนา การจัดการและการดำเนินงาน ยิ่งไปกว่านั้น กระบวนการต่างประเทศไม่ได้ควบคุมงบประมาณการพัฒนาระดับทวีปเอเชียเอาไว้ทั้งหมด (OECD, 2007) ด้วยสถานการณ์ที่ขาดการบังคับบัญชาที่เป็นหนึ่งเดียวทางด้านการเงินและการปฏิบัติงานทำให้ยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็กขาดความสัมพันธ์กันและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากแต่ละองค์กรที่เกี่ยวข้องกับ ODA ต่างดำเนินโครงการที่เป็นอิสระต่อกันและมีงบประมาณเป็นของตัวเอง (2) ในกระบวนการต่างประเทศเองมีกลไกการทำงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจความร่วมมือในการพัฒนาหลายกลไกและซ้ำซ้อนกันเองภายในกระทรวง ยกตัวอย่างเช่น ศูนย์การพัฒนา (Development Centre) ซึ่งรับผิดชอบในการวางแผนด้านการเงิน คัดกรองโครงการ ติดตามและประเมินผลโครงการนั้นพบว่าหลายต่อหลายกิจกรรมของศูนย์พัฒนาซ้ำซ้อนกับแผนกความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมของกระทรวงเอง เป็นต้น กระบวนการต่างประเทศจึงเผชิญหน้ากับความท้าทายที่ว่า จะลดความซ้ำซ้อนของกิจกรรมและรวมกิจกรรมให้มีความเป็นหนึ่งเดียวและสัมพันธ์สอดคล้องกันได้อย่างไร และ (3) ถึงแม้ว่ากระบวนการต่างประเทศจะมีความรับผิดชอบในเรื่องความร่วมมือเพื่อการพัฒนา แต่กลับมีงบประมาณเพียงร้อยละ 10 ของงบประมาณการพัฒนาระดับทวีปเอเชีย ด้วยงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดเช่นนี้จึงทำให้กระบวนการต่างประเทศประสบปัญหาในการปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ (OECD, 2007)

บทที่ 3

รูปแบบการให้ความช่วยเหลือ (Aid modalities) และกระบวนการส่งมอบความช่วยเหลือ

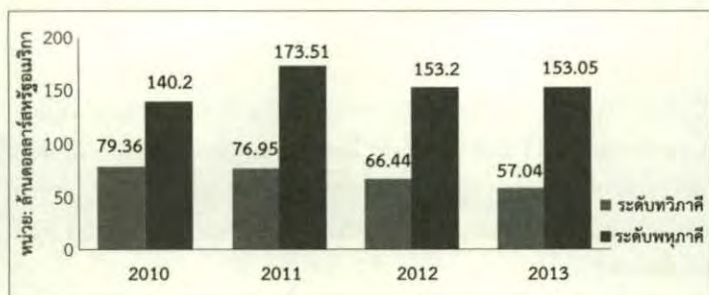
ในบทนี้จะกล่าวถึงรูปแบบการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็กซึ่งมีอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบการให้ความช่วยเหลือในระดับพหุภาคี รูปแบบการให้ความช่วยเหลือในระดับทวิภาคี รูปแบบการให้ความช่วยเหลือในระดับไตรภาคี และกระบวนการส่งมอบความช่วยเหลือให้แก่ประเทศผู้รับ

1. รูปแบบการให้ความช่วยเหลือ

1.1 รูปแบบการให้ความช่วยเหลือในระดับพหุภาคี

สาธารณรัฐเช็กมีรูปแบบการให้ความช่วยเหลือในระดับพหุภาคีเป็นส่วนใหญ่ จากรูปที่ 8 แสดงให้เห็นว่ามูลค่าการให้ความช่วยเหลือในระดับพหุภาคีสูงกว่าระดับทวิภาคี โดยในปี 2010 มียอดความช่วยเหลือในระดับพหุภาคี 140.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และในปี 2011 ยอดความช่วยเหลือเพิ่มขึ้นสูงถึง 173.51 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ก่อนที่จะลดลงมาอยู่ที่ 153.2 และ 153.05 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2012 และ 2013 ตามลำดับ แต่ก็ยังมากกว่าในปี 2010 ในขณะที่การให้ความช่วยเหลือในระดับทวิภาคีลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2010 เป็นต้นมาจาก 79.36 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เหลือเพียง 57.04 ในปี 2013

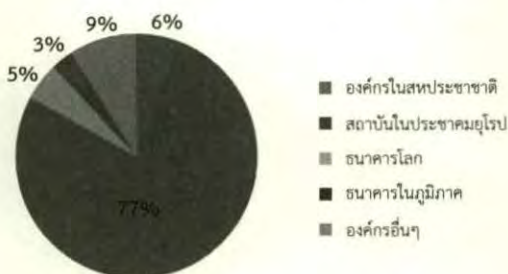
รูปที่ 8 รูปแบบการให้ความช่วยเหลือของสาธารณรัฐเช็ก ปี 2010-2013



แหล่งข้อมูล MFA (2014b)

สำหรับความช่วยเหลือในระดับพหุภาคี สาธารณรัฐเช็กส่งมอบความช่วยเหลือผ่านสหภาพยุโรปเป็นหลัก โดยในปี 2013 พบว่าสาธารณรัฐเช็กมีสัดส่วนความช่วยเหลือผ่านสหภาพยุโรปมากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 77 ของการให้ความช่วยเหลือระดับพหุภาคีทั้งหมด ตามด้วยการส่งมอบความช่วยเหลือผ่านทางองค์กรอื่นๆ ในสัดส่วนร้อยละ 9 องค์กรของสหประชาชาติที่คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6 กลุ่มธนาคารโลก (ร้อยละ 5) และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งภูมิภาค (ร้อยละ 3) ตามลำดับ (รูปที่ 9)

รูปที่ 9 สัดส่วนการให้ความช่วยเหลือระดับพหุภาคีปี 2013



แหล่งข้อมูล MFA (2014b)

ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็กผ่านสหภาพยุโรปโดยช่องทางแบบรวมศูนย์นั้น สาธารณรัฐเช็กจะโอนทรัพยากรทางการเงินไปให้แก่สหภาพยุโรป และสหภาพยุโรปเป็นผู้ดำเนินโครงการ ในขณะที่ สำหรับช่องทางที่ไม่รวมศูนย์โดยตรง สาธารณรัฐเช็กจะมีบทบาทมากกว่าในการบริหารโครงการความช่วยเหลือของสหภาพยุโรป (European Regional Development Fund, 2012)

กระทรวงการต่างประเทศแห่งสาธารณรัฐเช็กมีความพยายามที่จะส่งเสริมความมีส่วนร่วมของสาธารณรัฐเช็กในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของสหภาพยุโรป จากผลการสำรวจเบื้องต้นโดย The Czech Forum for Development Cooperation (FoRS) พบว่าองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในสาธารณรัฐเช็กได้รับเงินสนับสนุนในการดำเนินโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ หน่วยงานเอกชนในสาธารณรัฐเช็กได้เพิ่มการมีส่วนร่วมโดยการสนับสนุนเงินทุนให้แก่โครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ซึ่งการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนจะช่วยเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจและทางการทูต

1.2 รูปแบบการให้ความช่วยเหลือในระดับทวีภาคี

สาธารณรัฐเช็กจัดแบ่งประเทศผู้รับความช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่มตามวิธีการดำเนินการความช่วยเหลือ ประกอบด้วย 1) กลุ่มประเทศที่มีแผนงานพัฒนา (programme countries) 2) กลุ่มประเทศที่มีโครงการพัฒนา (project countries) 3) กลุ่มประเทศสิ้นสุดความช่วยเหลือ (phase out) มีรายละเอียด ดังนี้

(1) *กลุ่มประเทศที่มีแผนงานพัฒนา* กลุ่มประเทศที่มีแผนงานพัฒนาเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็กในระยะยาว การให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มนี้เน้นแผนงานพัฒนามากกว่าโครงการพัฒนา สาธารณรัฐเช็กเลือกประเทศเหล่านี้เนื่องมาจากมีความใกล้ชิดกันทางภูมิศาสตร์ เช่น ประเทศบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา

หรือไม่ก็พิจารณาจากประเด็นของการเมืองหรือความมั่นคงดังเช่น ประเทศ
อัฟกานิสถาน ประเทศอื่นๆ ที่อยู่ในการให้การให้ความช่วยเหลือในกลุ่มนี้
ได้แก่ ประเทศเอธิโอเปีย และมอลโดวา ซึ่งเป็นประเทศผู้รับความช่วยเหลือ
ของสาธารณรัฐเช็กเป็นเวลายาวนาน ปัจจุบันสาธารณรัฐเช็กให้ความช่วยเหลือ
แก่ประเทศในลักษณะแผนงานนี้ 5 ประเทศคือ อัฟกานิสถาน บอสเนียและ
เฮอเซอร์โกวีนา เอธิโอเปีย มอลโดวา และมองโกเลีย

(2) *กลุ่มประเทศที่มีโครงการพัฒนา* กลุ่มประเทศเหล่านี้เป็นกลุ่ม
ที่สาธารณรัฐเช็กให้ความช่วยเหลือผ่านโครงการพัฒนาที่คิดค้นขึ้นมาอย่าง
เฉพาะเจาะจงและมีใช้แผนการพัฒนาที่มีลักษณะกว้างขวางครอบคลุมเหมือน
กลุ่มประเทศที่หนึ่งทีกล่าวมาก่อนหน้านี้ โครงการที่สาธารณรัฐเช็กให้ความ
ช่วยเหลือขึ้นอยู่กับความต้องการเร่งด่วนของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ
ยกตัวอย่างเช่น กัมพูชา หรือประเทศที่อยู่ในระหว่างช่วงเปลี่ยนแปลง เช่น
โคโซโว จอร์เจีย และเซอร์เบีย เป็นต้น ทั้งนี้ในกรณีของเซอร์เบียนั้น สาธารณรัฐ
เช็กได้ให้ความช่วยเหลือมาอย่างยาวนานอันเนื่องมาจากที่ตั้งที่ใกล้เคียงและ
วัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกัน แต่ก็ได้จัดอยู่กลุ่มประเทศที่มีแผนการพัฒนา
เนื่องมาจากว่าเซอร์เบียมีระดับการพัฒนาที่ก้าวหน้าขึ้นมาในระดับหนึ่งแล้ว

(3) *กลุ่มประเทศสิ้นสุดความช่วยเหลือ* เป็นกลุ่มประเทศที่มีความ
เหมือนกันกับสองกลุ่มที่ผ่านมาในแง่การให้ความช่วยเหลือและกระบวนการ
ส่งมอบความช่วยเหลือ แต่มีความแตกต่างตรงที่ประเทศในกลุ่มนี้ใกล้ถึง
ระยะเวลาสิ้นสุดความช่วยเหลือแล้ว และสาธารณรัฐเช็กก็จะไม่ได้ให้ความ
ช่วยเหลืออีกต่อไป ทั้งนี้ OECD-DAC และคณะกรรมการแห่งประชาคมยุโรป
(European Commission) เป็นผู้ให้คำแนะนำแก่สาธารณรัฐเช็กว่า ตั้งแต่
ปี 2014 เป็นต้นไป ควรลดจำนวนประเทศที่จะให้ความช่วยเหลือลง แล้ว
หันไปให้ความช่วยเหลือในระดับพหุภาคีมากขึ้น ในปัจจุบันประเทศที่อยู่
ในกลุ่มนี้ ได้แก่ อังกฤษ โกลา เยเมน เวียดนาม และแซมเบีย (OECD, 2007)

1.3 การให้ความช่วยเหลือระดับไตรภาคี

สาธารณรัฐเช็กไม่ได้มุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือแบบไตรภาคีมากนัก แต่ก็มีโครงการความร่วมมือในรูปแบบนี้อยู่กับประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือที่มีระดับการพัฒนาที่สูงกว่า และกับประเทศผู้รับความช่วยเหลือแบบไตรภาคีมีอยู่ใน 4 ประเทศเป้าหมายหลักคือ บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา มอลโดวา เวียดนาม และแซมเบีย โดยมีประเทศผู้ให้ที่พัฒนามากกว่ามีส่วนร่วมคือ เยอรมันและแคนาดา และอีกหนึ่งของความร่วมมือสามฝ่ายนี้ก็คือ โครงการกับประเทศมาลี ที่เป็นความร่วมมือระหว่างสาธารณรัฐเช็กกับประเทศลักเซมเบิร์ก

1.4 การให้ทุนการศึกษา

สาธารณรัฐเช็กให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนนักศึกษาในประเทศกำลังพัฒนาให้เข้ารับการศึกษาระดับอุดมศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐตั้งแต่ชั้นปริญญาตรีจนถึงปริญญาเอก ทุนการศึกษานี้เป็นความร่วมมือกันระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับกระทรวงศึกษาธิการ เยาวชน และการกีฬารวมถึงกระทรวงสาธารณสุขด้วย ทั้งนี้จะมีการเน้นการให้ทุนที่ต้องเรียนด้วยภาษาเช็กเป็นหลัก และลดการใช้ภาษาอังกฤษลงไป ในขณะที่เดียวกันก็มีการให้ทุนในลักษณะโครงการนาร่องสำหรับนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญของสาธารณรัฐเช็กออกไปยังประเทศผู้รับทุนด้วย

1.5 ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม

การให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมของสาธารณรัฐเช็กที่เป็นไปตามหลักการการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ 4 ประการคือ มนุษยธรรม ความเที่ยงธรรม ความเป็นกลาง และความเป็นอิสระ โดยให้ความเคารพต่อกฎหมายความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมระหว่างประเทศ กฎหมายผู้อพยพ และหลักสิทธิมนุษยชน รวมถึงหลักการการเป็นผู้บริจาคเพื่อมนุษยธรรมที่ดี (Good Humanitarian Donorship - GHD) ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2006 เป็นต้นมา กระทรวงการต่างประเทศเป็นองค์กร

รับผิดชอบประสานงานกับองค์กรให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (International Committee of the Red Cross: ICRC) สหพันธ์สภากาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: IFRC) หน่วยงานของสหประชาชาติ ยกตัวอย่างเช่น โครงการอาหารโลก (World Food Programme: WFP) และข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) เป็นต้น รูปแบบการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมของสาธารณรัฐเช็ก ประกอบไปด้วยการเข้าไปให้ความช่วยเหลือในทันทีเมื่อเกิดเหตุการณ์วิกฤติ และการติดตามและฟื้นฟูหลังเกิดวิกฤติ การส่งมอบความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมจะอยู่ในรูปแบบของการส่งผู้เชี่ยวชาญ วัสดุสิ่งของ และความช่วยเหลือทางการเงิน ซึ่งในกรณีของการให้ความช่วยเหลือทางการเงินนี้ ถ้าวงเงินต่ำกว่า 5 ล้านเช็กโครน (CZK) กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงมหาดไทยสามารถตัดสินใจดำเนินการได้ แต่ถ้าวงเงินสูงกว่า 5 ล้านเช็กโครน (CZK) อำนาจในการอนุมัติจะอยู่ที่รัฐบาลเท่านั้น

สาธารณรัฐเช็กให้ความสนใจที่จะเพิ่มสัดส่วนการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมให้มากขึ้น ในงบประมาณความร่วมมือเพื่อการพัฒนาโดยรวม สิ่งนี้จะช่วยให้แผนการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศมากขึ้น ทั้งยังเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการวิกฤตการณ์ด้านมนุษยธรรมอีกด้วย ในเวลาเดียวกัน ยังเป็นการเพิ่มพื้นที่/โอกาส สำหรับความเชื่อมโยงระหว่างการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และความร่วมมือกับ NGOs อีกด้วย

นอกจากนี้ สาธารณรัฐเช็กยังให้ความสำคัญกับการใช้เครื่องมือทางการเงินของสหภาพยุโรปในการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการป้องกันการเกิดภัยธรรมชาติ การอำนวยความสะดวกด้านเงินทุนช่วยเหลือ และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการให้ความช่วยเหลือที่มีความเป็นไปได้ (CZDA, 2012)

1.6 สินเชื่อเพื่อการส่งออก

สาธารณรัฐเช็กได้ดำเนินการตามหลักการของ OECD ที่สนับสนุนให้มีการกู้ยืมเงินอย่างยั่งยืนมาตั้งแต่ปี 2008 หลักการนี้ริเริ่มโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกที่อนุญาตให้ประเทศยากจนได้รับสินเชื่อเพื่อการส่งออกที่มีสัดส่วนของการให้เปล่าที่ชัดเจน โดยวิธีการหนึ่งก็คือ การให้เงินให้เปล่าจากงบประมาณของรัฐ ร่วมกับสินเชื่อเพื่อการส่งออกจากธนาคารเพื่อการส่งออกของสาธารณรัฐเช็ก และการประกันภัยที่ให้โดยบริษัทประกันการส่งออกและประกันภัย

สินเชื่อเพื่อการส่งออกโดยหลักการแล้วคือ การอนุญาตให้ผู้ซื้อต่างประเทศของสินค้า/บริการที่ส่งออก สามารถขยายเวลาการชำระเงินได้ ซึ่งสินเชื่อเพื่อการส่งออกนี้ มักจะแบ่งออกเป็นสามช่วงเวลาคือ ระยะสั้น (ต่ำกว่าสองปี) ระยะกลาง (สองถึงห้าปี) และระยะยาว (มากกว่าห้าปีขึ้นไป) สาธารณรัฐเช็กมีองค์กรชื่อ หน่วยงานสินเชื่อเพื่อการส่งออก (Export Credit Agencies: ECAs) เป็นผู้รับผิดชอบงานด้านนี้ ยกตัวอย่างเช่น การให้หลักประกันสำหรับการชำระหนี้ของสถาบันการเงินแก่ผู้ซื้อในประเทศที่สาม (buyer credit) เป็นต้น

2. กระบวนการส่งมอบความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

กระทรวงการต่างประเทศร่วมกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นผู้จัดทำแผนงานประจำปีเสนอให้รัฐบาลอนุมัติ โดยกระทรวงการต่างประเทศต้องนำเสนอร่างแผนการทำงาน โครงการ และแผนงบประมาณให้รัฐบาลภายในวันที่ 21 พฤษภาคมของทุกปี เพื่อเป็นประมาณการงบประมาณที่คาดว่าจะต้องใช้ในปีถัดไป ในขณะที่เดียวกัน กระทรวงการต่างประเทศก็ต้องเสนอร่างแผนทำงานและงบประมาณสำหรับสองปีหน้าพร้อมกับรายงานผลการประเมินผลการดำเนินงานในปีที่ผ่านมาด้วย เอกสารสำคัญจะประกอบด้วยแผนงานในการให้ความช่วยเหลือที่ระบุพื้นที่เป้าหมายและภาคส่วนที่ให้ความช่วยเหลือ (Sector) ซึ่งกระทรวง

การคลังจะพิจารณาแผนการเหล่านี้พร้อมกับแผนงบประมาณในการร่างแผนงบประมาณแห่งชาติ

ในการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนา หลักการเรื่องการให้ทุนในระยะกลางถูกนำมาประยุกต์ใช้ โดยที่รัฐบาลจะอนุมัติโครงการที่ละ 3 ปี และมีการประเมินสถานการณ์ ความก้าวหน้าทุกปี และในภาพรวม 2 ปีด้วย สำหรับกระบวนการเบิกจ่ายเงิน เมื่อรัฐบาลอนุมัติแผนการทำงานประจำปีและรัฐสภาเห็นชอบแผนงบประมาณที่มีการนำเสนอแล้ว กระทรวงการคลังเป็นผู้อนุมัติเบิกจ่ายงบประมาณในรูปแบบของกองทุนเพื่อเป้าหมายพิเศษจากระบบการจัดการเงินสด (General Cash Management System) ให้กับกระทรวงที่เกี่ยวข้องนำไปดำเนินการตามโครงการพัฒนาต่อไป คณะทำงานประสานงานระหว่างกระทรวงเป็นผู้จัดการเงินกองทุนที่กระทรวงการคลังอนุมัติ โดยโอนให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงต้องทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลโครงการด้วย

CZDA ในฐานะที่เป็นหน่วยงานปฏิบัติการใน ODA เน้นการออกแบบและบริหารโครงการในระดับภูมิภาค ทำงานอย่างแข็งขันกับ NGOs และภาคธุรกิจผ่านเวทีความร่วมมือในการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็ก (Czech Forum for Development Cooperation: FoRS) สมาคม NGOs และเวทีผู้ประกอบการเพื่อความร่วมมือในงานพัฒนา เป็นต้น องค์กรเหล่านี้เป็นผู้รับเหมาทำงานพัฒนาในระดับภูมิภาค ซึ่ง CZDA ให้ความสำคัญเนื่องจากพิจารณาเห็นถึงประสบการณ์อันนำไปสู่ความสำเร็จในการทำงานพัฒนาได้ (CZDA, 2012)

นอกเหนือจากองค์กรต่างๆ ข้างต้นที่มีบทบาทในการส่งมอบการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแล้ว สาธารณรัฐเช็กยังมี Czech missions ประจำอยู่ในประเทศผู้รับความช่วยเหลืออยู่ด้วย ซึ่งทำหน้าที่สำคัญในการกำหนดและสร้างโครงการที่เหมาะสมในแต่ละประเทศ รวมถึงการติดตามและประเมินผลโครงการ

เป็นที่น่าสังเกตว่า การให้ความช่วยเหลือของสาธารณรัฐเช็กวางอยู่บนพื้นฐานเรื่องการร้องขอความช่วยเหลือ (request based) ซึ่งเป็น การดำเนินการแบบ bottom-up approach อย่างไรก็ตาม สาธารณรัฐเช็กก็ มีเกณฑ์ในการคัดเลือกประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ดังนี้

- การมีความสัมพันธ์ในงานพัฒนาและความสัมพันธ์ในระดับ ทวิภาคีกับสาธารณรัฐเช็ก
- การพิจารณาถึงการแบ่งงานกันกับผู้บริจาครายอื่น (Division of labour)
- ความพร้อมของประเทศที่จะรับความช่วยเหลือ โดยดูที่เรื่อง ธรรมชาติและประชาธิปไตย ซึ่งมีตัวชี้วัดต่อไปนี้:
 - ตัวชี้วัดระดับการคอร์รัปชัน โดยดูจากตัวชี้วัดภาพลักษณ์ คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index) ที่จัดทำ โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International)
 - ระดับการยอมรับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานโดย พิจารณาจากการจัดลำดับของ Freedom House ที่ประเมิน ระดับของเสรีภาพทางการเมือง เสรีภาพของประชาชนซึ่ง เป็นการวัดภาพรวมเสรีภาพของประชาชนของแต่ละประเทศ
- ความจำเป็นในการพัฒนาของประเทศภาคี (ระดับทางเศรษฐกิจ และสังคม) โดยพิจารณาจาก
 - ตัวชี้วัดที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับใช้กันอย่างกว้างขวางที่ รวบรวมโดย OECD/DAC ที่มีความสัมพันธ์กับรายได้มวลรวม ประชาชาติ
 - ตัวชี้วัดการพัฒนามนุษย์ที่รวบรวมโดย UNDP ที่ประกอบด้วย ตัวชี้วัดทางสังคม-เศรษฐกิจ เช่น อายุขัยเฉลี่ย อัตราการ รู้หนังสือ และอัตราการรอดชีวิตของทารกแรกเกิด เป็นต้น

นอกจากนี้ CZDA ยังพิจารณาคำร้องขอจากประเทศผู้รับความช่วยเหลือโดยดูจากเอกสารยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy Paper) ซึ่งระบุถึงยุทธศาสตร์ ประเด็น และสาขาที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าผู้บริจาคเป็นฝ่ายกำหนดโครงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และแม้ว่าการร้องขอจากประเทศผู้รับจะได้รับการพิจารณา แต่เงื่อนไขนี้ก็ถูกนำมาประยุกต์ใช้ภายในขอบเขตของแผนงานและยุทธศาสตร์ที่กำหนดโดยผู้ให้ (CZDA, 2012)

บทที่ 4

ประสิทธิผลของโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ของสาธารณรัฐเช็ก

ถึงแม้ว่าสาธารณรัฐเช็กจะลงนามในปฏิญญาปารีสว่าด้วยประสิทธิผลในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปฏิญญาปารีสภายในประเทศ แต่สาธารณรัฐเช็กก็ไม่ได้เข้าร่วมในการสำรวจเพื่อติดตาม ที่มีการดำเนินการสำรวจโดย DAC ในระหว่างปี 2006-2011 ดังนั้น จึงไม่ปรากฏข้อมูลว่าสาธารณรัฐเช็กได้ดำเนินการบรรลุเป้าหมายของปฏิญญาปารีสหรือไม่ นอกจากนี้ รายงานการประเมินผล การดำเนินโครงการของสาธารณรัฐเช็กก็ไม่ปรากฏ และถึงแม้ว่าสาธารณรัฐเช็กได้มีการปรับปรุงเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับ ODA ตั้งแต่ปี 2010 แต่ยังคงขาดรายงานที่ศึกษาถึงการดำเนินงานของระบบและประสิทธิภาพของสถาบันใหม่ ข้อมูลที่ปรากฏในตอนนี้มาจากการศึกษาของคณะทบทวนของ DAC ในปี 2007 กรณีความร่วมมือในการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็กเป็นหลัก โดยจากการศึกษาในขั้นนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนา ดังต่อไปนี้

1. สาธารณรัฐเช็กมีข้อจำกัดทางด้านกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ที่มีให้ใช้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศภาคี การดำเนินงานเช่นนี้ขัดแย้งโดยตรงกับคำประกาศปารีสที่สนับสนุนการใช้สถาบันและกระบวนการในท้องถิ่นสำหรับจัดการความช่วยเหลือหรือที่เรียกว่าหลักการ alignment principle ในปัจจุบันยังไม่ปรากฏชัดว่าสาธารณรัฐเช็กได้มีการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎระเบียบที่เปิดโอกาสให้การดำเนินงานในต่างประเทศสามารถใช้ระบบการจัดการความช่วยเหลือของแต่ละประเทศแล้วหรือไม่

2. ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของสาธารณรัฐเช็กคือ มีประเด็นที่หลากหลายและมีกิจกรรมเล็กๆ น้อยๆ จำนวนมากอยู่อย่างกระจัดกระจาย นอกจากนี้ กิจกรรมและประเด็น ความช่วยเหลือยังได้รับงบประมาณจำนวนน้อยอีกด้วย สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากว่า ODA ของสาธารณรัฐเช็กเกิดขึ้นจากความต้องการของกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการพัฒนา โดยปราศจากการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นและกิจกรรม คณะทบทวนของ DAC จึงได้มีข้อเสนอแนะให้พิจารณารวมศูนย์ความช่วยเหลือที่มุ่งเน้นไปยังสาขาที่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือได้ประโยชน์โดยเปรียบเทียบมากกว่าให้ความช่วยเหลือแบบกระจัดกระจาย

3. สาธารณรัฐเช็กมีการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในลักษณะที่กระจัดกระจายและมีการประสานงานที่อ่อนแอ เนื่องจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานเป็นของตัวเอง จึงทำให้เกิดความยากลำบากในการสร้างความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันของยุทธศาสตร์และแผนการให้ความช่วยเหลือ คณะทบทวนของ DAC จึงได้มีข้อเสนอแนะให้กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทนำและกำหนดตำแหน่งที่รวมถึงบทบาทของกระทรวงอื่นๆ ในงาน ODA ตลอดจนหาทางใช้ประโยชน์จากความชำนาญของแต่ละกระทรวงด้วย นอกจากนี้ กระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ ODA ควรได้รับเชิญให้เข้าร่วมสร้างนโยบายจัดทำโครงการ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลในจุดที่มีความเฉพาะเจาะจงด้วย

4. สืบเนื่องจากการที่มีกระทรวงทั้งหมด 10 กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับ ODA ที่มีโครงการเป็นของตัวเอง กระบวนการจัดทำงบประมาณ ODA ประจำปี จึงไร้ประสิทธิภาพและขาดความโปร่งใส ยิ่งไปกว่านั้นวงจรรงบประมาณประจำปียังไม่สัมพันธ์กับโครงการพัฒนาในระยะยาวอีกด้วย ดังนั้น จึงมีความผิดพลาดในการจัดสรรงบประมาณและลดความสามารถในการคาดการณ์ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงานโครงการด้วย (OECD, 2007)

บทสรุป

สาธารณรัฐเช็กเป็นประเทศหนึ่งในประชาคมยุโรปที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของ DAC ที่มีความกระตือรือร้นในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยสาธารณรัฐเช็กเป็นผู้ให้ ODA จำนวนมากที่สุดของบรรดาประเทศในยุโรปตอนกลาง จากการที่สาธารณรัฐเช็กได้ลงนามในคำประกาศปารีสและยอมรับข้อตกลงอื่นๆ ของ OECD ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา จึงทำให้ประเทศตั้งเป้าที่จะเปลี่ยนแปลงตัวเองไปเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การเข้าเป็นสมาชิกประชาคมยุโรปทำให้สาธารณรัฐเช็กมุ่งให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในระดับพหุภาคีมากขึ้น โดยที่ความช่วยเหลือส่วนใหญ่ให้ผ่านช่องทางของสหภาพยุโรป

อย่างไรก็ตาม สาธารณรัฐเช็กยังคงรักษาแนวทางของ ODA ในแบบดั้งเดิมเอาไว้ด้วย โดยการจัดสรร ODA ไปยังประเทศที่มีความใกล้ชิดในทางภูมิศาสตร์และสังคม/การเมืองเป็นหลัก ดังนั้น ประเทศผู้รับความช่วยเหลือส่วนใหญ่ คือ ประเทศอดีตคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในแถบยุโรปตะวันออก ระบบ ODA ของสาธารณรัฐเช็กมีลักษณะกระจุกกระจาย เนื่องจากมีองค์กรจำนวนมากเกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและการดำเนินงาน มีกระทรวงที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 10 กระทรวงที่มีโครงการ ODA เป็นของตัวเองและมียุทธศาสตร์ที่เป็นเอกเทศออกจากกัน โครงสร้างเช่นนี้จึงลดทอนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการและแผนงาน ODA ลงไป ปัญหานี้ทำให้รัฐบาลสาธารณรัฐเช็กบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมเมื่อปี 2010 พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย ODA และสร้างความร่วมมือกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องในการทำงาน ODA นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ CZDA ในฐานะองค์กรบริหารมีอำนาจหน้าที่และสั่งการเพิ่มมากขึ้นด้วย ภายใต้กฎหมายฉบับใหม่ CZDA มีสถานะเป็นสถาบันอิสระแต่การดำเนินงานยังคงต้องรายงานและปรึกษากับกระทรวงการต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของความช่วยเหลือจะพบว่า สาธารณรัฐเช็กอาศัยความร่วมมือระดับพหุภาคีเป็นช่องทางหลักในการให้ความช่วยเหลือ โดยความช่วยเหลือส่วนใหญ่ส่งผ่านไปทางประชาคมยุโรป เนื่องจากสาธารณรัฐเช็กเป็นสมาชิกในประชาคมยุโรปจึงมีพันธสัญญาในการร่วมรับผิดชอบต่อการสนับสนุนกลไกการให้ความช่วยเหลือในงานพัฒนาของประชาคมยุโรปตามไปด้วย ในส่วนความช่วยเหลือในระดับทวิภาคีจัดแบ่งลำดับความสำคัญประเทศผู้รับแบ่งออกเป็นสามกลุ่ม คือ กลุ่มประเทศที่มีแผนการพัฒนา กลุ่มประเทศที่มีโครงการพัฒนา และกลุ่มประเทศสิ้นสุดโครงการ ในปัจจุบันสาธารณรัฐเช็กกำลังเผชิญหน้ากับความท้าทายในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งปัจจัย 4 ประการที่กระทบต่อประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือประกอบด้วย

- (1) ข้อจำกัดทางกฎหมายในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างในประเทศผู้รับ
- (2) สาธารณรัฐเช็กให้ความช่วยเหลือในประเด็นที่หลากหลายและมีกิจกรรมเล็กๆ น้อยๆ จำนวนมากอยู่อย่างกระจัดกระจาย เป็นการเพิ่มต้นทุนและลดประสิทธิภาพการบริหารจัดการ
- (3) โครงสร้างกระจัดกระจายและการประสานงานอ่อนแอท่ามกลางยุทธศาสตร์และการดำเนินงานที่หลากหลาย
- (4) ระบบงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของโครงการพัฒนา มีการตั้งวงงบประมาณเป็นรายปีซึ่งไม่สอดคล้องกับโครงการระยะยาวที่มีช่วงเวลาดำเนินการมากกว่าหนึ่งปี

บรรณานุกรม

- Czech Forum for Development Cooperation (2010) *Czech Development Cooperation at a Crossroads (Executive Summary)*. Report of Czech NDGOs on Official Development Cooperation.
- Czech Development Agency (2012) *The Czech Development Agency (CzDA)*. Retrieved from: <http://www.czda.cz/czda/who-we-are.htm?lang=en> (Accessed: November 10, 2012)
- European Regional Development Fund (2012) *ENPI CBC programme*. Retrieved from: <http://www.interact-eu.net> (Accessed: November 25, 2012)
- MFA (2008) *Czech Development Cooperation - Statistics: Development Assistance of the Czech Republic 2004-2008*.
- MFA (2010) *Czech Development Cooperation Annual Report 2009*.
- MFA (2010) *The Development Cooperation Strategy 2010-2017*.
- MFA (2011) *Czech Development Cooperation Annual Report 2010*.
- MFA (2013) *Czech Development Cooperation*. Retrieved from: http://www.czda.cz/editor/filestore/File/O%20nas/Czech_development_cooperation.pdf (Accessed: March 21, 2016)
- MFA (2014a) *Czech Development Cooperation in 2013*.
- MFA (2014b) *Statistic Report of Czech Development Cooperation in 2013*.

OECD (2007) *Special Review of the Czech Republic's Development Cooperation*. Retrieved from: <http://www.oecd.org/dac/peerreviewsofdacmembers/45367897.pdf> (Accessed: May 15, 2015)

OECD (2015) *Development Cooperation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action*. Retrieved from: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4315041ec030.pdf?expires=1458540084&id=id&accname=guest&checksum=EF07EE44B92449F2FE79968D3DAAB010> (Accessed: March 21, 2016)

Parliament of Czech Republic (2010) *Act of 21 April 2010 on Development Cooperation and Humanitarian Aid, and Amending Related Laws*.

Sladkova C. (2011) *Czech Republic and its Official Development Assistance*. Czech Forum for Development Cooperation (FoRS); Briefing paper, 2-2-11: April 2011.

Website

Czech MFA: official website	http://www.mzv.cz/en
Aid Watch website	http://www.aidwatch.org
Interact-EU website	http://www.interact-eu.net
Czech Development Agency website	http://www.czda.cz
European Commission website	http://ec.europa.eu/trade



CZECH REPUBLIC



Room No. 603, 6th Floor, Faculty of Political Science,
Thammasat University, Bangkok 10200

Tel. +66 (0)2 223 3459 Fax: +66 (0)2 223 3459

www.nidc.org